

Dépenses de stimulation de l'infrastructure

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.07 du *Rapport annuel 2010*

Contexte

En janvier 2009, le gouvernement fédéral a annoncé son Plan d'action économique, qui comprenait des investissements dans l'infrastructure, des allègements fiscaux et des subventions aux entreprises et aux particuliers pour stimuler l'économie et combattre les effets de la crise économique mondiale.

Ce plan prévoyait aussi plusieurs programmes à court terme pour soutenir les projets d'infrastructure et créer des emplois en 2009 et 2010. Ces programmes ciblaient les projets de construction prêts à être réalisés qui autrement n'auraient pas été entrepris pendant ces deux années et qui devaient satisfaire à l'exigence qu'ils soient essentiellement achevés au 31 mars 2011.

Ces programmes ont été conçus de façon que les gouvernements fédéral et provincial engagent chacun un dollar pour chaque dollar engagé par un bénéficiaire admissible (municipalité, Première Nation ou organisme sans but lucratif) à l'égard d'un projet approuvé. En outre, le gouvernement provincial a lui-même entrepris certains projets financés à parts égales avec le gouvernement fédéral. Selon les estimations, avec une pleine

participation, les programmes devaient entraîner des dépenses d'infrastructure de 8 milliards de dollars à l'échelle de la province par les trois ordres de gouvernement.

En 2010, nous avons mené une vérification qui portait sur trois de ces programmes, ce qui représentait environ 3,9 milliards de dollars de l'engagement fédéral-provincial total à court terme de 6,9 milliards au titre de l'infrastructure :

- Le Fonds de stimulation de l'infrastructure (FSI);
- la bonification du volet Collectivités du Fonds Chantiers Canada (VC-FCC);
- le programme Infrastructure de loisirs du Canada (ILC) en Ontario et le programme Loisirs Ontario.

Les programmes du FSI et du VC-FCC visaient principalement à soutenir la construction de routes, de ponts, de parcs et de sentiers, ainsi que d'installations comme des immeubles municipaux et des usines de traitement des eaux et des eaux usées, et le programme ILC appuyait la construction d'infrastructures récréatives. Quand les deux gouvernements ont dévoilé les programmes au printemps 2009, ils ont fixé au 31 mars 2011 l'échéance à laquelle les projets devaient essentiellement être achevés. Au 31 mars 2010, environ 3,1 milliards des 3,9 milliards de dollars offerts dans le cadre des

trois programmes avaient été engagés dans environ 2 300 projets à coûts partagés par les gouvernements fédéral et provincial.

Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure de l'Ontario (le MEI, depuis scindé en deux, soit le ministère de l'Énergie et le ministère de l'Infrastructure) et le gouvernement fédéral étaient responsables de la prestation des trois programmes. Le MEI était chargé de la supervision et de la négociation des accords de financement. L'administration courante du FSI et du VC-FCC relevait du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, tandis que le ministère du Tourisme et de la Culture (aujourd'hui appelé ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport) s'occupait du programme ILC.

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avons mentionné que, pour s'assurer de l'injection des fonds de stimulation dans l'économie pour créer des emplois le plus rapidement possible, les trois programmes devaient accorder la priorité aux projets de construction prêts à être réalisés qui présentaient des avantages démontrables pour les collectivités et qui pouvaient être en grande partie achevés en deux ans. La priorité devait également être accordée aux projets pour lesquels on prévoyait avoir dépensé 50 % ou plus des fonds au 31 mars 2010, soit à la fin de la première année du programme. Cependant, au 31 mars 2010, à la fin de la première année des programmes de deux ans, moins de 510 millions de dollars ou 16 % seulement des 3,1 milliards engagés par les gouvernements du Canada et de l'Ontario, avaient effectivement été dépensés. Selon le modèle de création d'emploi utilisé par le MEI, les trois programmes que nous avons examinés créeraient et préserveraient environ 44 000 emplois mais, compte tenu du faible niveau des dépenses réelles durant la première année des programmes, on estime qu'environ 7 000 emplois seulement ont été créés ou préservés pendant la première des deux années du programme de stimulation.

En ce qui concerne les processus de demande de subvention et d'évaluation des demandes, nous avons constaté ce qui suit :

- Le MEI n'avait fixé aucune limite au nombre de demandes que les municipalités de plus de 100 000 habitants pouvaient présenter au titre du FSI, le plus important des trois programmes d'infrastructure. Cela a incité des municipalités à soumettre un grand nombre de demandes dans l'espoir d'en faire approuver le plus possible. Par exemple, quatre municipalités ont soumis au total près de 1 100 demandes, ce qui représente 40 % de toutes les demandes soumises par 42 municipalités de l'Ontario dans le cadre du programme.
- À cause de l'échéancier serré, le gouvernement provincial n'a pu allouer, dans la plupart des cas, qu'un ou deux jours à l'examen des demandes au titre du FSI. Dans un cas particulier, nous avons constaté qu'un élément clé de l'examen provincial de 56 projets, dont la valeur totale était estimée à 585 millions de dollars, avait été évalué en quatre heures seulement. À notre avis, il n'était pas possible d'assurer la diligence raisonnable nécessaire en si peu de temps.
- Les demandeurs n'étaient pas tenus d'établir l'ordre de priorité de leurs besoins en infrastructure et aucun ne l'a fait, ce qui n'a pas facilité l'évaluation des avantages des projets proposés afin de prendre des décisions de financement éclairées. Une municipalité a soumis 150 demandes se chiffrant à 408 millions de dollars et 15 projets totalisant 194 millions ont été approuvés. Lors de notre visite à cette municipalité, nous avons constaté que 11 des projets approuvés, évalués à 121,7 millions de dollars, figuraient au bas ou presque de la liste des priorités de la municipalité, alors que d'autres projets admissibles de plus haute priorité n'ont pas été approuvés.

- Nous avons constaté qu'on n'a généralement pas fait appel à des spécialistes techniques pour évaluer les demandes, même si une analyse approfondie par de tels spécialistes aurait permis de déterminer le caractère raisonnable des estimations des coûts des projets et de recenser les projets dont l'achèvement avant l'échéance de deux ans était peu probable.

Après évaluation et examen par des fonctionnaires des ministères appropriés, les demandes étaient soumises aux cabinets du ministre de l'Énergie et de l'Infrastructure et de son homologue fédéral pour examen final et approbation. En ce qui concerne ce processus, nous avons constaté une insuffisance générale de la documentation à l'appui des décisions d'approbation ou de rejet des projets. Dans certains cas, les cabinets des ministres avaient approuvé des projets que les fonctionnaires avaient auparavant jugés inadmissibles ou à propos desquels ils avaient émis des réserves.

Le financement fédéral et provincial devait prendre fin le 31 mars 2011, après deux ans. Comme seulement 16 % des fonds engagés avaient été dépensés après la première année, il a été difficile pour de nombreux bénéficiaires de terminer leurs projets avant cette date. Notre sondage a révélé qu'en mai 2010, plus du tiers des répondants avaient dû prendre des mesures telles que modifier les spécifications de projet et les estimations des coûts figurant dans les demandes initiales, payer des heures supplémentaires aux entrepreneurs et confier à des entrepreneurs uniques certains contrats pour respecter l'échéance.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et le ministre de l'Infrastructure (le Ministère) s'était engagé à prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations.

En décembre 2010 (après notre vérification), les gouvernements fédéral et provincial ont annoncé une prolongation ponctuelle de l'échéance du 31 mars 2011, jusqu'au 31 octobre 2011, de sorte que les projets peu susceptibles de respecter l'échéance initiale bénéficient d'une autre saison de construction. La nouvelle échéance s'appliquait

seulement aux projets qui avaient engagé des frais admissibles avant le 31 mars 2011 et qui avaient présenté une demande de prolongation. Selon le Ministère, près de 800 projets ont eu droit à cette prolongation. En novembre 2011 et février 2012, la province a dispensé 21 projets de l'échéance prolongée et a continué de rembourser sa part des frais admissibles engagés entre le 1^{er} novembre 2011 et le 31 mars 2012.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Le Comité permanent des comptes publics a tenu une audience sur cette vérification en mars 2010. En mai 2011, le Comité a soumis à l'Assemblée législative un rapport sur l'audience. Il a déclaré dans une lettre qu'il était satisfait des réponses du Ministère à ses questions et des mesures prises jusqu'à présent pour donner suite aux recommandations du vérificateur général. Le Comité n'a pas formulé de recommandation.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps 2012, le Ministère nous a fourni des renseignements sur l'état des mesures prises à l'égard de nos recommandations. D'après ces renseignements, les recommandations s'appliquant aux programmes de 2009 ont été largement mises en oeuvre, en partie parce que les gouvernements fédéral et provincial ont prolongé l'échéance du financement des projets admissibles au 31 octobre 2011 et que la province a reporté de nouveau cette échéance au 31 mars 2012.

Le Ministère a accepté de tenir compte de nos recommandations relatives aux programmes d'infrastructure futurs au moment de concevoir les programmes de subventions d'immobilisations.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ AU PROGRAMME ET ÉVALUATION DES DEMANDES

Conception du programme et présentation des demandes

Recommandation 1

Pour s'assurer que les projets qui correspondent le mieux aux objectifs des programmes sont financés dans le cadre de futurs programmes d'infrastructure, le ministère de l'Infrastructure doit :

- *adopter une approche davantage axée sur le risque pour la conception et la mise en oeuvre des futurs programmes de subvention d'immobilisations et tenir compte de tous les facteurs importants touchant la prestation des programmes, y compris la pertinence des projets, le caractère raisonnable des échéanciers, ainsi que les ressources ministérielles et le fardeau qui leur est imposé;*
- *exiger des demandeurs qu'ils démontrent mieux les avantages des projets proposés, qu'ils fournissent des preuves que les avantages attendus sont réalisables et qu'ils établissent la priorité de leurs demandes;*
- *renforcer son processus de diligence raisonnable et recourir à des spécialistes techniques pour examiner les projets présentant un risque élevé dans le cadre de l'évaluation des demandes de subvention.*

État

Depuis notre vérification de 2010, la province n'a pas lancé de programmes d'infrastructure similaires. Cependant, le Ministère a indiqué qu'il était résolu à tenir compte de cette recommandation au moment de concevoir les futurs programmes de subventions d'immobilisations. Plus particulièrement, le Ministère a affirmé qu'il élargira l'utilisation de la conception et de l'analyse des programmes axées sur le risque, qu'il évaluera les

répercussions des décisions relatives à la conception des programmes sur les ressources ministérielles et qu'il intégrera un savoir-faire technique dans le processus de diligence raisonnable. Le Ministère s'est également engagé à obtenir les conseils de la Division de la vérification interne de la province tôt dans le processus d'élaboration des futurs programmes.

Concernant les futurs programmes d'infrastructure auxquels participeront des ministères partenaires, le Ministère a décidé de fournir de meilleures directives au personnel chargé d'examiner les demandes, de sorte à renforcer le processus de diligence raisonnable lié à l'évaluation des demandes. Le Ministère a également indiqué qu'il veillerait, dans ses futurs processus de demande, à exiger des demandeurs qu'ils démontrent que la proposition et les déclarations dans leurs demandes sont valides et réalisables et qu'elles répondent à un besoin prioritaire de la collectivité.

Approvisionnement des demandes

Recommandation 2

Pour garantir la mise en oeuvre d'un processus de sélection des projets équitable et transparent dans le cadre de futurs programmes similaires, le ministère de l'Infrastructure doit :

- *donner suite à toutes les préoccupations importantes soulevées durant l'évaluation initiale, en assurer un suivi satisfaisant et les résoudre avant d'approuver les projets;*
- *améliorer la consignation des motifs à l'appui des décisions prises à toutes les étapes des processus d'évaluation et d'approbation des demandes de subvention;*
- *déterminer si la prestation d'information supplémentaire permettrait d'améliorer la transparence et intéresserait le grand public et l'Assemblée législative.*

État

À l'instar de la recommandation précédente, la présente recommandation concerne l'administration

des futurs programmes de subventions d'immobilisations. Cependant après la prolongation de l'échéance du 31 mars 2011 au 31 octobre 2011 pour l'achèvement des projets aux termes des programmes de stimulation de l'infrastructure de 2009, le Ministère a déployé des efforts pour appliquer la recommandation à l'administration des projets ayant été prolongés. Par exemple, les bénéficiaires de fonds de stimulation de l'infrastructure devaient présenter une demande de prolongation au 31 octobre 2011 et des documents justificatifs, notamment le calendrier détaillé de construction signé par un ingénieur ou un architecte professionnel. Le Ministère, les ministères partenaires et le gouvernement fédéral ont examiné les demandes afin de déterminer si les prolongations satisfaisaient aux critères des programmes. Le processus d'examen permettait un suivi auprès des demandeurs pour leur demander des précisions sur les questions et les préoccupations soulevées dans leurs demandes, avant de prendre une décision au sujet des prolongations. Le Ministère a conservé les documents en dossier pour déterminer si chaque demande de prolongation était complète. Pour les demandes incomplètes, les raisons ont été consignées de sorte à documenter la justification du rejet d'une prolongation. Les comités fédéraux-provinciaux de gestion des programmes ont présenté des recommandations concernant l'approbation des prolongations aux ministres fédéral et provincial, qui avaient le dernier mot.

Pour rehausser la transparence des projets financés dans le cadre de la stimulation de l'infrastructure, en décembre 2010, le Ministère a lancé la version améliorée du site Web Revitalisation de l'infrastructure de l'Ontario, qui contient des renseignements supplémentaires sur les projets, notamment les descriptions des projets et des cartes indiquant avec plus de précision l'emplacement des projets. En 2011, de nouvelles améliorations ont été apportées au site, ce qui comprend un meilleur filtrage des rapports et l'ajout de pages Web montrant les avantages que procurent les projets d'infrastructure de la province. Le Ministère a indiqué qu'il

continue d'afficher sur son site Web l'information à jour sur l'état d'avancement de la construction des projets financés dans le cadre de la stimulation de l'infrastructure, étant donné que pour certains projets, le paiement des coûts engagés jusqu'au 31 mars 2012 se poursuivra jusqu'en 2012-2013.

GESTION DE PROJET

Reddition de comptes et surveillance de la réalisation des projets

Recommandation 3

Pour s'assurer que les projets financés sont achevés dans les délais prescrits et respectent les budgets établis, et pour garantir le respect des accords de financement, le ministère de l'Infrastructure doit :

- *veiller à ce que les bénéficiaires rendent compte en temps opportun et de façon uniformisée de l'état d'avancement des projets, et assurer le suivi des projets susceptibles de ne pas respecter l'échéance du financement;*
- *une fois des données fiables obtenues, signaler au gouvernement fédéral le nombre et l'ampleur des projets qui ne seront pas achevés à l'échéance du financement fédéral le 31 mars 2011.*

État

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avons constaté des retards au chapitre des rapports d'étape pour 17 % des projets municipaux du FSI et pour 40 % des projets au titre du programme ILC. L'état d'avancement des projets au titre du programme ILC était particulièrement difficile à déterminer de façon fiable à cause de problèmes avec le système d'information du programme. En juin 2010, après nos travaux sur place, nous avons été informés que des rapports d'étape avaient été présentés pour 95 % des projets. Cependant, nous avons constaté que les bénéficiaires avaient différentes interprétations de ce qui constituait les « progrès » réalisés dans un projet. Certains considéraient qu'il s'agissait d'une estimation des travaux effectués, alors que d'autres croyaient qu'il s'agissait des montants réellement dépensés et

des évaluations des ingénieurs. Notre analyse de 2010 concernant les progrès réalisés par rapport aux dépenses réelles des bénéficiaires révélait que seulement 16 % des fonds engagés avaient été dépensés. Il s'agissait d'un écart considérable par rapport à l'attente initiale du gouvernement provincial, soit que les dépenses seraient réparties également entre les deux années du programme, de sorte qu'il restait un montant considérable des fonds initialement engagés à dépenser en 2010-2011.

Comme mentionné précédemment, en décembre 2010, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il prolongeait au 31 octobre 2011 l'échéance pour les projets admissibles financés par des mesures de stimulation, car ces projets risquaient de ne pas être terminés au 31 mars 2011, la date limite pour le financement fédéral. Près de 800 projets ont été prolongés. Dans la foulée de cette prolongation accordée par le gouvernement fédéral, le gouvernement de l'Ontario a également dispensé 21 projets du respect de l'échéance et a continué à rembourser sa part des frais admissibles engagés au 31 mars 2012. Le Ministère a indiqué que, par suite des mesures prises par les deux ordres de gouvernement, seulement 19 projets se poursuivaient au 31 mars 2012. Selon le Ministère, la plupart de ces projets avaient engagé suffisamment de coûts admissibles avant le 31 mars 2012 pour que la contribution provinciale leur soit versée dans sa totalité.

Coûts associés au respect de l'échéance du financement

Recommandation 4

Pour s'assurer que les fonds sont dépensés judicieusement, les ministères de l'Infrastructure, du Tourisme et de la Culture et de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales doivent collaborer avec les bénéficiaires dont les projets accusent un retard important afin d'évaluer les options et les solutions

qui permettent le mieux de répondre aux objectifs du programme de stimulation et de garantir l'optimisation des ressources pour l'achèvement des projets.

État

Le Ministère a indiqué qu'à la suite de notre vérification de 2010, des ministères partenaires étaient intervenus de manière soutenue auprès des bénéficiaires de fonds de stimulation, notamment en visitant des emplacements pour évaluer et valider les progrès réalisés dans les projets. Les ministères partenaires signalaient régulièrement au Ministère et au gouvernement fédéral les problèmes décelés, en accordant une attention spéciale aux projets qui accusaient des retards ou qui risquaient autrement de ne pas respecter la nouvelle échéance du 31 octobre 2011 ou l'échéance provinciale du 31 mars 2012. Les ministères provinciaux et le gouvernement fédéral ont collaboré pour évaluer les options et trouver des solutions pour les projets ayant besoin de soutien. Ils ont notamment travaillé avec les bénéficiaires pour déterminer différentes options, comme changer la portée de leurs projets de sorte à les terminer à l'échéance prévue.

Le Ministère a également indiqué qu'en fin de compte, les bénéficiaires étaient responsables, aux termes de l'accord de financement qui les liait, de l'approvisionnement, de la gestion et de l'achèvement de leurs propres projets avant l'échéance. Des lettres de suivi, approuvées par le Ministère, les ministères partenaires et le gouvernement fédéral, ont été envoyées, au besoin, pour informer les bénéficiaires de la situation entourant leurs projets et des conséquences possibles s'ils ne prenaient pas les mesures nécessaires.

À la suite de ces mesures prises par le Ministère, les ministères partenaires et le gouvernement fédéral, le nombre de projets considérés comme à risque de ne pas être terminés à l'échéance a diminué de manière constante, et la grande majorité d'entre eux étaient achevés au 31 mars 2012.

Administration financière et gestion des demandes de remboursement

Recommandation 5

Pour s'assurer que les fonds sont dépensés judicieusement et aux fins prévues, le ministère de l'Infrastructure doit collaborer avec la Division de la vérification interne pour déterminer l'étendue de la surveillance et de la vérification des bénéficiaires de fonds en fonction du risque évalué.

État

Cette recommandation de notre *Rapport annuel 2010* visait essentiellement à assurer une meilleure surveillance des quelque 150 organismes sans but lucratif (OSBL) qui, au moment de notre vérification, avaient reçu environ 360 millions de dollars en fonds de stimulation. Ces OSBL, typiquement de petite taille, étaient soit des associations communautaires polyvalentes, des centres récréatifs ou des associations à vocation particulière, telles que des clubs sportifs. Par conséquent, ils n'avaient souvent pas le savoir-faire en matière de gestion de projet et les structures redditionnelles des grands organismes. Par ailleurs, les ministères provinciaux participant au programme n'avaient pas d'expérience préalable des relations avec ces petits organismes.

Bien que, depuis notre vérification de 2010, le Ministère n'ait pas vérifié particulièrement les projets menés par ces OSBL à l'aide des fonds de stimulation, il a indiqué qu'un cabinet d'experts-comptables avait examiné un petit échantillon de déclarations des dépenses soumises par les OSBL, afin de déterminer si les déclarations avaient été préparées en conformité aux modalités des accords de financement. Le Ministère a également précisé qu'il collaborait avec la Division de la vérification interne de l'Ontario (DVIO) en vue d'assurer une surveillance adéquate des protocoles de clôture des projets et des programmes, ainsi qu'une atténuation des risques, pour que la clôture des projets soit réussie.

Le Ministère a indiqué qu'aux termes des accords de financement exécutoires, la province

a le droit de vérifier les projets pour déterminer si les fonds avaient été dépensés judicieusement. Le droit de la province de procéder à des vérifications s'étend au-delà de l'achèvement des projets. Le Ministère a précisé que le gouvernement continuerait d'utiliser le modèle d'évaluation axé sur le risque pour déterminer si certains projets devraient faire l'objet d'une vérification à leur achèvement. Le 3 avril 2012, en réponse à une recommandation de la DVIO, le Ministère a envoyé aux sous-ministres adjoints des ministères partenaires une note de service concernant les responsabilités redditionnelles continues de ces ministères à l'égard des programmes de stimulation. Ceux-ci doivent notamment conserver des dossiers adéquats et exacts sur les projets et les programmes pendant six ans, après le 31 mars 2012, en prévision d'éventuelles vérifications. Le Ministère a déclaré qu'il solliciterait les conseils de la DVIO à mesure que le gouvernement continue de mettre fin aux programmes de stimulation ainsi que des conseils sur la conception et la mise en oeuvre des programmes futurs.

MESURE ET DÉCLARATION DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME

Recommandation 6

Pour permettre au public et à l'Assemblée législative d'évaluer l'efficacité des programmes de stimulation, le ministère de l'Infrastructure doit :

- *fournir une information à jour et exacte sur les progrès réalisés à l'égard des projets;*
- *s'assurer que la méthodologie utilisée pour calculer l'incidence des fonds de stimulation sur l'emploi est ajustée au besoin pour tenir compte du flux réel des fonds dans l'économie et des répercussions sur le marché de l'emploi.*

État

Comme mentionné précédemment, pour fournir de l'information plus opportune et exacte sur les progrès des projets financés par les programmes de stimulation, peu après notre vérification de 2010, le Ministère a ajouté de nouvelles fonctions

et informations sur les projets de stimulation sur son site Web Revitalisation de l'infrastructure de l'Ontario.

Le Ministère a aussi déclaré qu'il utilisait les multiplicateurs d'emplois fournis par le ministère des Finances, qui les met à jour chaque année en se fondant sur les données les plus récentes de Statistique Canada. Selon le Ministère, ces multiplicateurs actualisés permettront d'assurer que l'infor-

mation la plus à jour sur la structure économique de l'Ontario est utilisée dans le calcul des emplois.

En dernier lieu, alors que les programmes de stimulation prennent fin progressivement, le Ministère continue de travailler avec les ministères partenaires et le gouvernement fédéral pour dégager les leçons de ces programmes et ainsi accroître l'efficacité et la reddition de comptes touchant les programmes futurs.